

Пише: Слободан П. Орловић  
среда, 29 јун 2011 14:50

---



Пре двадесет година почео је фактички и правни престанак Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (у даљем тексту: Југославија). О распаду те велике заједничке државе на овим нашим просторима постоји много различитих мишљења. Немогуће их је све сада овде помињати а камоли критиковати, али због ширине те лепезе различитих образложења престанка Југославије није згорег поменути понеке. Пре тога, да кажемо да је на рушевинама велике државе, „у региону“, како се сада често, непрецизно говори, почело да се ствара много тога. Једна од политичкоправних творевина, додуше још увек у настајању, јесте и „Регионална комисија за утврђивање чињеница о ратним злочинима и другим тешким кршењима људских права на подручју некадашње СФРЈ“ (У даљем тексту: РЕКОМ и Комисија). Да се Југославија није тако криво распала, не би било ни РЕКОМ-а, нити неких сличних идеја и покушаја.

Говори се да је Југославија престала да постоји због велике задужености, економске кризе и живота изнад реално зарађеног (али узмимо данас неколико пута већу појединачну задуженост држава насталих на њеним темељима), због престанка биполарног света и распада СССР-а, пада Берлинског зида и уједињења Немачке, престанка интереса међународне заједнице (Запада) за очувањем Југославије због политичких, војних, економских циљева. Као узроци престанка те велике државе помињу се и Устав од 1974. и јачања центрифугалних сила у друштву и јединој политичкој партији, Савезу комуниста (тада се потрошила Југославија и југословенство и настајала је република Срба, Хрвата, Словенаца, Муслимана, Македонаца и других, попут некада Краљевине СХС), смрт харизматичног председника Тита, нерешена национална питања народа Југославије пренета из Првог а поготово Другог светског рата, националне и верске нетрпељивости међу народима праћене жељом за осветом и равњањем рачуна, великосрпска хегемонија Комитерниним речником речено или неравноправни положај Социјалистичке Републике Србије са теретом две покрајине-државе, како се образлаже у Меморандуму САНУ, потреба народа који нису имали државе, Словенаца, Хрвата, потом Македонаца и Муслимана за националним формирањем које се коначно потврђује оснивањем првих самосталних држава...

Пише: Слободан П. Орловић  
среда, 29 јун 2011 14:50

---

Сви скептици југословенске идеје сматрали су да је распад Југославије нормална последица неприродности ове идеје која је вештачка, наметнута споља, нешто као присилно „спавање у једном кревету“. Насупрот њима, и идеја заједничке државе имала је велики број присталица, још од Доситеја Обрадовића, Илије Гарашанина, Вука Караџића, Његоша, Јосипа Јураја Штросмајера, Фрање Рачког, Јована Цвијића, Светозара Марковића и др., све до данашњих дана. [\[1\]](#)

Сви скептици југословенске идеје сматрали су да је распад Југославије нормална последица неприродности ове идеје која је вештачка, наметнута споља, нешто као присилно „спавање у једном кревету“.

Шта год да је био узрок распада Југославије, он је сигурно вишеслојан и са ове кратке историјске дистанце још увек објективно неутврдив. Тим пре што постоје мишљења да политичка разградња бивше Југославије још увек није завршена. Но, како било, на њеним просторима поново се успостављају и интензивирају различити облици сарадње. Неки видови „сарадње“, сведоци смо, нису ни престајали – различити послови криминала и подземља, док се други контакти постепено занављају све до дана, како кажу, када овај простор поново буде део једне политичке целине – не четврте Југославије већ Европске уније. Како је тај дан далек и веома неизван, још увек има много простора и времена да се културна, економска и политичка сарадња унапреди.

Међународна, са амбицијом да постане међудржавна, „Регионална комисија за утврђивање чињеница о ратним злочинима и другим тешким кршењима људских права на подручју некадашње СФРЈ“ у периоду од 1991. до 2001. године [\[2\]](#) и њена Коалиција (која је засад недефинисана Предлогом Статута), јесу један, временски ограничен, вид успостављања сарадње међу државама насталим на простору бивше Југославије, отворен и за ширу државну и међународну сарадњу. Седиште те, на три године плус шест месеци основане међународне организације је у Сарајеву, главном граду бивше „Југославије у малом“ како се описивала садашња Босна и Херцеговина (у даљем тексту: БиХ). Да ли због домаћинства или нечег другог, БиХ је у овој Комисији равноправнија у односу на остале бивше југословенске републике и покрајину Косово. БиХ даје највише, пет чланова, а остали по два или три, ако изузмемо братски, на равне части подељену корпу чланова Србије и Косова у којој их је укупно шест (три плус три).

РЕКОМ је на неки свој начин, веома амбициозно почео да васпоставља везе међу обичним грађанима на простору бивше Југославије, а оне су понајвише испрекидане. То РЕКОМ чини акцијом прикупљања „Милион потписа“ [\[3\]](#) па би стога ваљало рећи понеку

Пише: Слободан П. Орловић  
среда, 29 јун 2011 14:50

---

реч о овој „Комисији у настајању“, заправо о њеном „Предлогу Статута“

[\[4\]](#)

кроз призму Устава Републике Србије и уставноправне теорије.

Предлог Статута садржи одредбе о обавезама (надлежностима) највиших државних органа, сукобу интереса (парламентарна неподударност), имунитету, заклетви, слободи кретања и другим људским правима, о томе шта се сматра а шта не (државном) тајном, о финансирању из буџета, помиловању, садржи више норми из поља кривичног и кривичнопроцесног законодавства...

Ова штура анализа тиче се неких одредби Предлога Статута РЕКОМ-а, који из нама непознатих разлога није постао Статут, па је са те стране анализа можда и преурањена. Заправо, ни Комисија још увек није оно што би требало да буде јер се међународни уговор о њеном оснивању тек треба саставити, потписати и ратификовати, што би се могло отегнути предуго за њен „период деловања“ од три године плус шест месеци. Но, устав и уставност се могу штитити и превентивно. Предлог Статута налик је некаквој мешавини одредби устава, закона и статута невладине организације (редослед небитан) па је као потенцијално њихов будући супститут или допуна интересантан из угла заштите уставности и законитости. По појмовима Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устав), овај акт је сада па све док не постане потврђен међународни уговор (ако постане), најближи „општем акту удружења грађана“ који мора бити сагласан закону.

Предлог Статута садржи одредбе о обавезама (надлежностима) највиших државних органа, сукобу интереса (парламентарна неподударност), имунитету, заклетви, слободи кретања и другим људским правима, о томе шта се сматра а шта не (државном) тајном, о финансирању из буџета, помиловању, садржи више норми из поља кривичног и кривичнопроцесног законодавства... Све те одредбе неће бити предмет анализе у овом раду - о некима је већ у више наврата писано, већ само оне које су можда уставноправно најинтересантније.

Предлог Статута почиње Преамбулом. Преамбула је, иначе, нека врста увода у устав, по правилу у свечаној форми, са различитим садржајем. Садржај преамбуле се односи на доносиоца устава, мотиве доношења, у њему се позива на бога, религију, историју, славну традицију и претке и др. Преамбулу данас немају ни сви уставни, али је има Предлог статута РЕКОМ-а. [\[5\]](#) Преамбула открива амбициозне разлоге оснивања и циљеве те Комисије: „потребу жртава за правдом“ коју не задовољавају постојећи судови у државама ни Међународни кривични суд за бившу Југославију, стварање

Пише: Слободан П. Орловић  
среда, 29 јун 2011 14:50

---

услова за постизање „трајног мира у региону“, постизање „најбољег пута до свеобухватног историјског записа о злочинима (...)“, „обнова поверења између појединаца, народа и држава у региону“, „јачања демократије, владавине права и културе поштовања људских права“. Из ових одредби Преамбуле лако је извући неколико констатација: судска грана власти у држави (државама), па ни Међународни суд не ради свој посао довољно добро – логично треба направити алтернативни, бољи, паралелни судски систем; трајни мир у региону још није постигнут – што значи да постоји опасност од рата која ће можда радом ове Комисије бити коначно превазиђена; утврђивање најбоље историјске истине („најбољи пут“) о злочинима од стране РЕКОМ-а – истинитија истина од званичних историјских истина откривених од сваке државе на простору бивше Југославије итд.

Неки од начина за постизање овако високих циљева могу се пронаћи у „нормативном делу“ (аналогија са уставом је намерна) Предлога Статута. Тако Предлог Статута већ на почетку, на неки начин, дискриминише будуће државе потписнице јер *свако има право (...)* да пружи допринос раду Комисије (...)“ (чл. 9), а „

*Стране уговорнице*

(државе)

*обавезне су*

да сарађују са Комисијом и омогуће јој делотворно извршавање задатака (...) и благовремено обезбеде приступ подацима и документима, укључујући могућност узимања изјава од представника државних институција (...)“ (чл. 11). Рекло би се да се РЕКОМ надређује државама.

РЕКОМ резервише за себе нека суверена овлашћења (са позиције највише власти) из поља кривичног и кривичнопроцесног права, поред државних правосудних органа суверене државе. Његова кључна али потпуно неуставна амбиција је да врши судску власт. Из групе таквих овлашћења је, рецимо, право да по критеријуму целисходности (корисности) подноси кривичне пријаве ради обезбеђења присуства лица или ради кажњавања лица које одбије да изјаву да (чл. 17 тач. 8).

РЕКОМ, као нека надвласт, уводи за све па и за државне органе обавезу да му се на његов захтев „доставе на увид сви документи и други материјали који би могли бити од значаја за остваривање његових циљева“ (чл. 18 тач. 2). Налози РЕКОМ-а држави протежу се и на поље медија тако што ће „Електронски медији у државном власништву односно јавни сервис (...) емитовати, директно или одложено, јавна слушања (говори жртва и учиниоца дела, *прим. С.О*)“ (чл. 20 тач. 5). Исти медији ће емитовати и „јавне, тематске сесије“ које су, као некакав страшни суд натеривања истине о деловању различитих институција уочи и у току рата, обавезне за све, под претњом горе поменуте кривичне пријаве (чл. 21).

О нејасној политичко-неполитичкој природи РЕКОМ-а казују одредбе о бирању чланова. Члан Комисије не може бити, између осталих, особа која је обављала истакнуту политичку функцију у последње две године (...), али то не смета да у избору чланова главну реч воде политичари. Тако ће надлежни министар државе уговорнице „именовати три члана селекционог одбора (тело са одређеним овлашћењима у поступку избора чланова, *прим. С.О*) (...), „прогласити избор шесторо чланова и чланица селекционог одбора (...), расписати конкурс за преостало троје чланова (...), „прогласити избор селекционог одбора и обезбедити услове за његов рад“ (чл. 27 тач 3, 6 и 9). Ко ће бити члан РЕКОМ-а одлучије шеф државе, „Председник/председништво врши коначан избор чланова и чланица Комисије (...) и о свом избору обавештава колеге, шефове држава уговорница. По описаном начину избора чланова, као и по начину финансирања (чл. 42) лако је закључити да РЕКОМ треба да буде „државни посао“, али ту постоји једна препрека – то шта ће радити правна држава и њени највиши органи регулише једино устав.

Напоследку, али можда најважније, РЕКОМ уводи конкретне обавезе за највише државне органе – парламент, шефа државе и владу, насупрот нашем позитивном праву. Рекли бисмо, да не буде дилемо ко је ту ко. На страну Устав, по оној Милошевој „ја знам како треба, и ако нећеш опет хоћеш“, Предлог статута ће одредити кад се сазива седница Народне скупштине, шта мора Влада а шта председник Републике. РЕКОМ усваја завршни извештај који председник Републике шаље председнику Народне скупштине а овај сазива „посебну седницу“ ради разматрања извештаја или ставља извештај у дневни ред редовног заседања. Председник Народне скупштине мора позвати на ту седницу и бар једног члана РЕКОМ-а. Завршни извештај садржи, између осталог, и препоруке. Те препоруке су нешто као обавезна упустава за рад ником другом до влади државе уговорнице. О тим препорукама Влада ће усвојити и објавити свој став у Службеном гласнику, након чега се сазива „специјална седница“ Народне скупштине ради разматрања одговора Владе и могућег ангажовања Скупштине у циљу спровођења препорука Комисије (чл. 47). Све ово је наравно правно могуће, али је пре тога потребно променити Устав Републике Србије, Закон о Народној скупштини, Закон о председнику Републике, Закон о Влади, Пословник Народне скупштине и прилагодити их одредбама Предлога статута (*sic!*).

За претпоставити је да овај Предлог статута неће вечно имати овако провизорно име и правну природу – постаће или Статут или потврђени (ратификовани) међународни уговор. И у случају му светле правне будућности, мора се имати у виду чињеница да потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом (чл. 16 ст 2 Устава), тј. не смеју бити у супротности са Уставом (чл. 194 ст. 4 Устава). Без обзира на ову изразиту језичку недоследност Устава, јасно је да је Устав у хијерархији правних аката изнад ратификованог међународног уговора. Надлежност највиших државних органа,

Пише: Слободан П. Орловић  
среда, 29 јун 2011 14:50

---

председника Републике и Народне скупштине уређена је само Уставом. То значи да ниједан други правни акт (па ни потврђени међународни уговор) не може установљавати права и обавезе за ове највише државне органе. Ипак, Коалиција за РЕКОМ већ Предлогом Статута то право даје себи.

РЕКОМ резервише за себе нека суверена овлашћења (са позиције највише власти) из поља кривичног и кривичнопроцесног права, поред државних правосудних органа суверене државе. Његова кључна али потпуно неуставна амбиција је да врши судску власт. Из групе таквих овлашћења је, рецимо, право да по критеријуму целисходности (корисности) подноси кривичне пријаве ради обезбеђења присуства лица или ради кажњавања лица које одбије да изјаву да (чл. 17 тач. 8).

И да се вратимо на почетак овог текста. Нисмо утврдили узроке престанка постојања бивше Југославије, али јесмо некакву узрочно-последичну везу између престанка те државе и оснивања РЕКОМ-а. Да није било прво, не би било ни овог другог. РЕКОМ сигурно не може да васкрсне Југославију, али жели да буде први заједнички међудржавни продукт њених бивших република, сада држава. Али, како свих шест међусобно признатих држава имају своје уставе и свој уставни поредак морају се, поред политичких, испунити и одређени уставноправни услови. Да би постао заједнички међудржавни „мезимац“, РЕКОМ са његовим Предлогом статута морају проћи строгу процедуру закључења и ратификације, а потом потенцијално и оцене уставности међународних уговора. До тада, РЕКОМ остаје нешто што је само још један у низу постјугословенских покушаја.

(Аутор је доцент на Катедри за јавно право Правног факултета у Новом Саду)

Пише: Слободан П. Орловић  
среда, 29 јун 2011 14:50

---

[1] Вид. В. Ђорђевић, „Југословенска идеја“, *Стварање југословенске државе 1918. године*, Београд 1989, 347-348.

[2] Не можемо се сетити који су ратови у питању 2001. и године пре, а ратова па ни ратних злочина није било ни у периоду од 1996. до 1998. године.

[3] [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=22&nav\\_id=520502](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=22&nav_id=520502), 24. јун 2011. У време писања овог рада прикупљено је отприлике пола од пројектованог броја. Код оваквих народних и других иницијатива увек треба имати у виду да ли су у питању оверени потписи или је реч о „слободно датом“ потпису који дају пролазници и посетиоци.

[4] Коришћен текст Предлога Статута са адресе: [http://www.zarekom.org/uploads/documents/2011/04/i\\_836/f\\_21/f\\_1858\\_sr.pdf](http://www.zarekom.org/uploads/documents/2011/04/i_836/f_21/f_1858_sr.pdf), 23. јун 2011.

[5] Од 194 устава савремених држава, 140 има преамбулу. Вид. В. Кутлешић, „Преамбуле устава – упоредна студија 194 важећа устава“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2010, 60–62.